



Le Val d'Europe, bientôt une commune nouvelle autour de Disneyland ?

Jean-Baptiste Grison

► To cite this version:

Jean-Baptiste Grison. Le Val d'Europe, bientôt une commune nouvelle autour de Disneyland ?. 20 ans de Transformations Economiques et Sociales, Université Paris Est Marne la Vallée, Dec 2012, Serris, France. hal-01273790

HAL Id: hal-01273790

<https://hal.uca.fr/hal-01273790>

Submitted on 13 Feb 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le Val d'Europe, bientôt une commune nouvelle autour de Disneyland ?

Jean-Baptiste GRISON, géographe, chercheur associé au CERAMAC, Clermont-Ferrand

Les cinq communes du secteur IV de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, actuellement regroupées au sein du SAN (Syndicat d'Agglomération Nouvelle) du Val d'Europe, ont engagé en 2011 une réflexion en vue de la constitution d'une commune nouvelle, statut défini par la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales. Cette démarche pose des questions intéressantes quant à la géographie et à l'organisation urbaine de l'Est francilien. Le premier pôle urbain de Seine-et-Marne serait-il en train d'émerger, comme le revendiquent les protagonistes de cette fusion ? Dans quelle mesure l'urbanisation associée au développement du pôle de loisirs, d'origine exogène, peut-elle constituer un projet fédérateur dans le cadre d'une recomposition territoriale locale ? Quel peut-être l'impact de l'outil « commune nouvelle » dans la configuration de l'armature urbaine de l'Est francilien ? Les premières expériences de communes nouvelles confirment-elles l'intérêt de ce nouveau dispositif ? Cet article apporte un regard géographique sur le projet en cours.

I. D'un parc de loisirs à l'émergence d'une ville : une organisation locale bouleversée, la nécessité de nouvelles articulations

Les cinq communes du Val d'Europe ont pour point commun d'être concernées initialement, sur leur territoire communal, par le périmètre d'aménagement du pôle touristique organisé depuis le tournant des années 1990 autour du parc d'attractions Disneyland Paris. Cependant, les cinq noyaux résidentiels d'origine ne partagent pas exactement la même insertion dans le tissu urbain local : l'opposition entre plateau briard et vallées de la Marne et du Grand Morin est à l'origine d'organisations urbaines distinctes, et leur orientation par rapport aux grands axes de communication les reliant à la capitale tend à les différencier. Se pose alors la question de la capacité du grand équipement à favoriser l'émergence d'une trame urbaine cohérente.

1. Le développement du Val d'Europe et le jeu des acteurs locaux

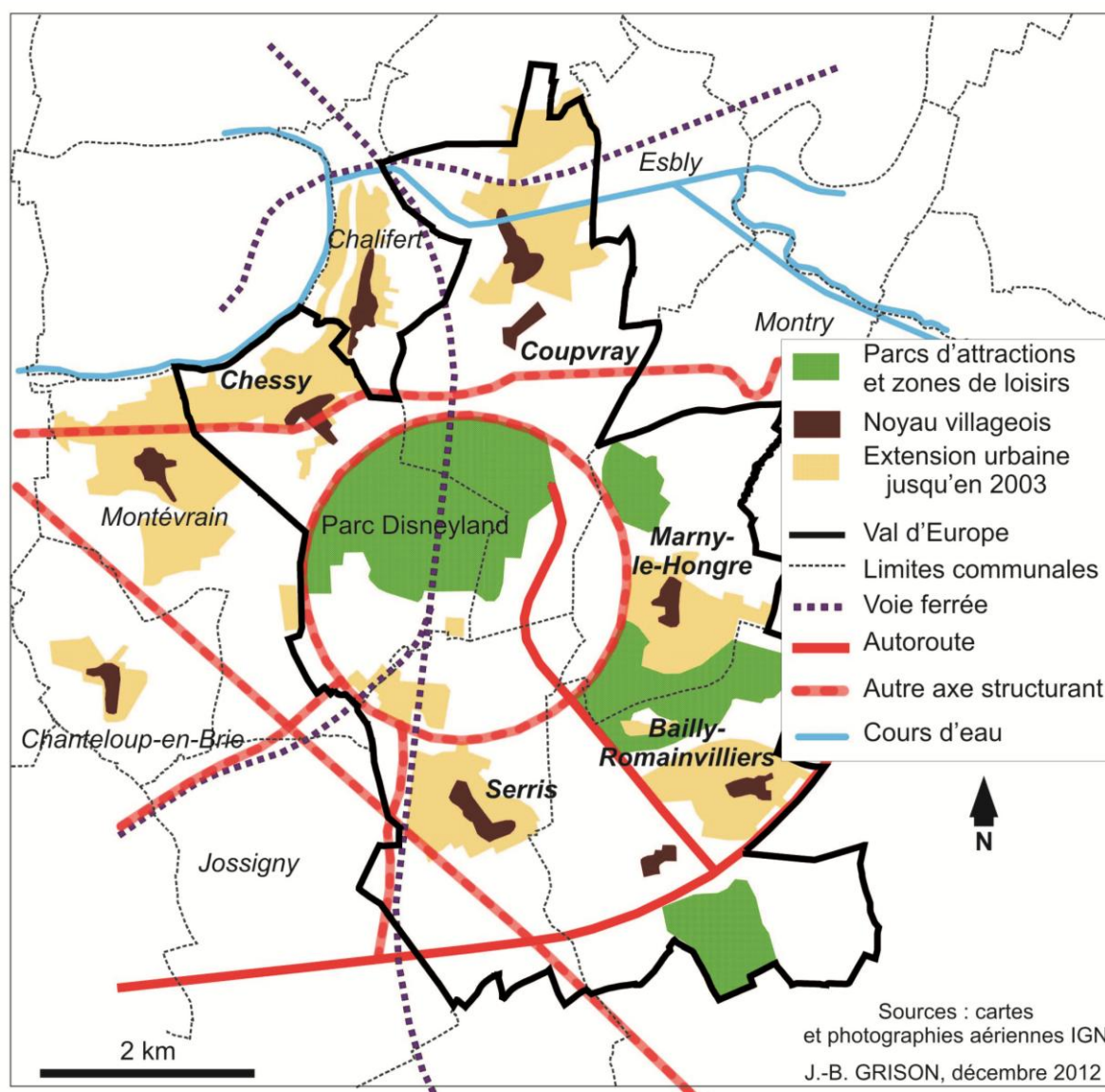
La genèse d'un grand projet d'aménagement exogène

Le parc d'attraction, et l'ensemble des zones d'activités touristiques qui lui sont adossées, ont été conçus comme un projet d'aménagement d'intérêt national, qui s'est imposé aux collectivités locales et en a bouleversé l'organisation. C'est ce projet qui a porté la création et l'organisation du secteur IV de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. Les cinq communes concernées par cette nouvelle implantation ne sont pas à l'initiative de la réalisation, qui s'inscrivait alors dans une perspective de rayonnement de la capitale française à l'échelle européenne. Paris, pour accueillir un site européen de Disneyland, se trouvait en concurrence avec l'Espagne (Barcelone). Le plateau briard présentait l'avantage d'être une espace disponible et facilement aménageable, dans la continuité de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée en plein développement depuis les années 1970. À l'instar de ce qui se produit dans le cas des aéroports ou d'autres grands équipements structurants de la périphérie urbaine, les communes d'implantation ont dû s'adapter à la nouvelle installation *a posteriori*, en mettant à profit les retombées économiques significatives associées à la nouvelle emprise, mais aussi en tenant compte des servitudes et des ruptures spatiales qu'elle impose.

Développement urbain et nouvelles articulations territoriales

Assez rapidement, l'implantation de Disneyland s'est accompagnée d'une planification urbaine dépassant les seules infrastructures touristiques. C'est ainsi que, depuis les années 1990, et surtout dans les années 2000, le Val d'Europe a connu, dans le cadre du développement de la ville nouvelle, une croissance démographique exponentielle. Cette croissance est cependant restée, dans un premier temps, concentrée autour des centres villageois d'origine, sans lien ni cohérence apparente avec la zone touristique. En somme, en l'état actuel, la configuration des espaces résidentiels ne prend pas la forme d'une agglomération urbaine unique. Si les trois communes de Serris, Bailly-Romainvilliers et Magny-le-Hongre, au sud de la zone et peu distantes l'une de l'autre, forment un ensemble relativement homogène (bien que discontinu), Chessy et Coupvray, au nord, sont contiguës d'autres localités avec lesquelles les communications sont plus aisées, dans la continuité de vallées orientées vers Paris (Figure 1).

Figure 1 – L'irruption d'un grand équipement dans un espace périurbain à dominante agricole



Ainsi, jusque dans les années 2000, l'organisation urbaine du Val d'Europe ne donne pas réellement l'impression d'une agglomération urbaine unifiée et cohérente, mais davantage de cinq communes ayant chacune renforcé leur centre résidentiel et se tournant le dos, séparées par un grand équipement exogène qui ne concerne pas, initialement, les pratiques quotidiennes des populations. Cette configuration se rapprocherait alors d'autres grands équipements d'intérêt régional ou national habituellement présents dans l'espace périurbain, comme le sont les plateformes aéroportuaires, les grands centres de traitement des déchets, ou certaines grandes zones d'activités, et ce malgré un développement continu des localités.

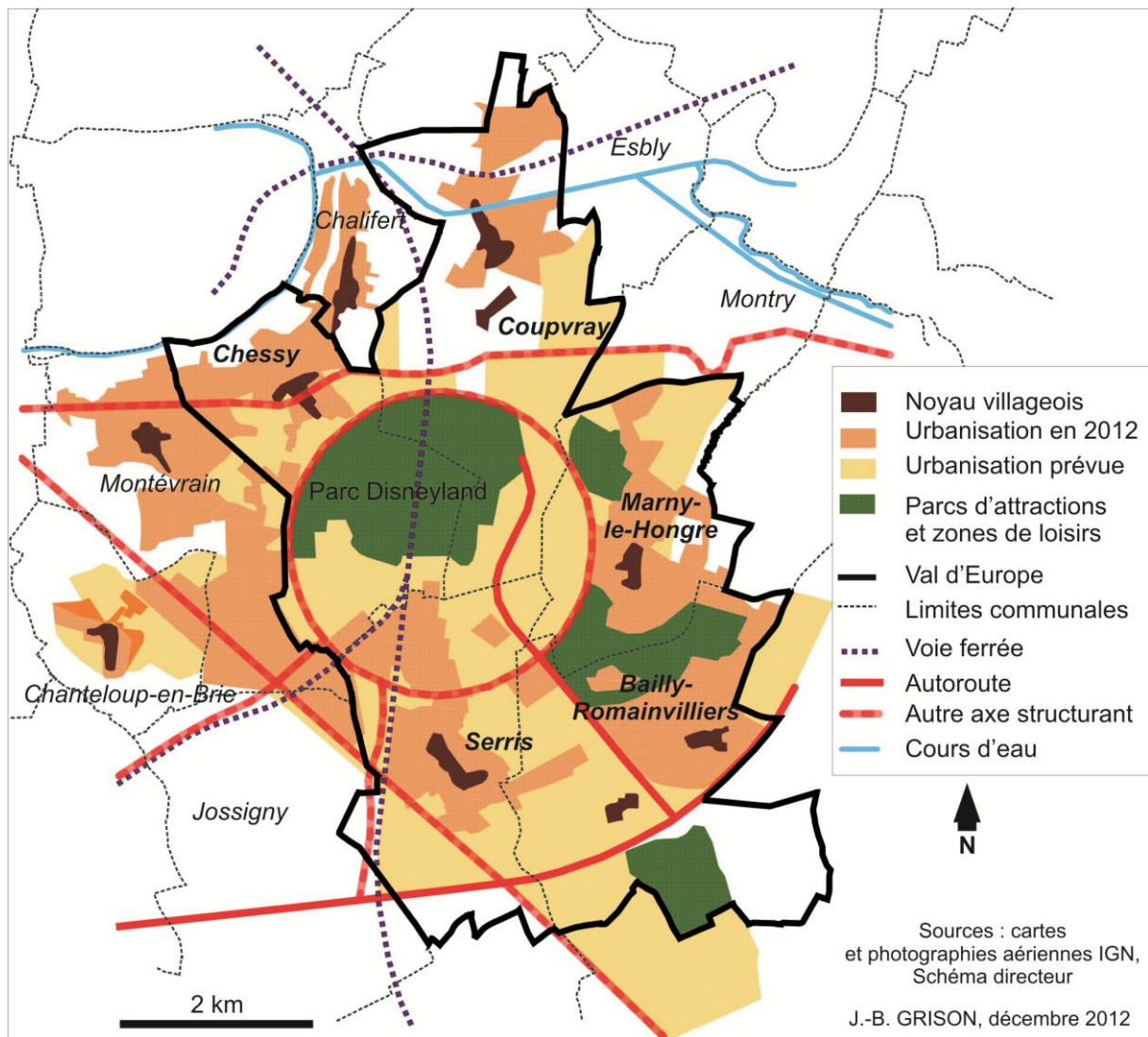
2. Les enjeux du Val-d'Europe dans la planification urbaine de l'Est francilien

Un nouveau cœur de ville en voie d'intégration urbaine

À partir des années 2000, l'aménagement du Val d'Europe est entré, à l'évidence, dans une nouvelle phase, planifiée elle aussi dans le cadre du développement de la ville nouvelle, et appuyée sur l'émergence d'un nouveau centre urbain, juste contigu au parc d'attractions et aux grandes zones hôtelières, soit à l'intérieur de la zone directement aménagée par Euro Disney SCA, dont le cœur est individualisé par le Boulevard Circulaire. Doté du plus grand centre commercial de l'Est francilien, polarisant déjà une bonne part des flux commerciaux de la grande banlieue parisienne et du périurbain seine-et-marnais, ce quartier a vocation à accueillir, à terme, une vingtaine de milliers d'habitants, constituant ainsi le sixième et principal noyau résidentiel de l'actuelle intercommunalité. Avec ce nouveau quartier, qui devrait atteindre le volume attendu dans le courant des années 2010, le pôle touristique centré sur Disneyland Paris devient progressivement une ville intégrée, concentrant, outre les activités de loisirs initiales, le poids démographique d'une ville moyenne et une palette de fonctions lui conférant une centralité d'envergure régionale.

Plus largement, la planification urbaine, pilotée par EPAFRANCE, prévoit un développement des espaces urbains dans la continuité de ce nouveau cœur de ville, de telle sorte que le « pôle est » de la ville nouvelle de Marne la Vallée formerait à terme une tache urbaine continue et relativement bien individualisée des ensembles voisins (« pôle ouest », vallée du Grand Morin, agglomération de Meaux). Cet ensemble urbain en voie d'intégration déborde assez clairement l'actuel périmètre du Syndicat d'agglomération nouvelle du Val d'Europe, notamment vers l'ouest, et tout particulièrement sur la commune de Montévrain (Figure 2).

**Figure 2 – Une intégration urbaine qui prend forme progressivement :
le « pôle est » de Marne-la-Vallée**



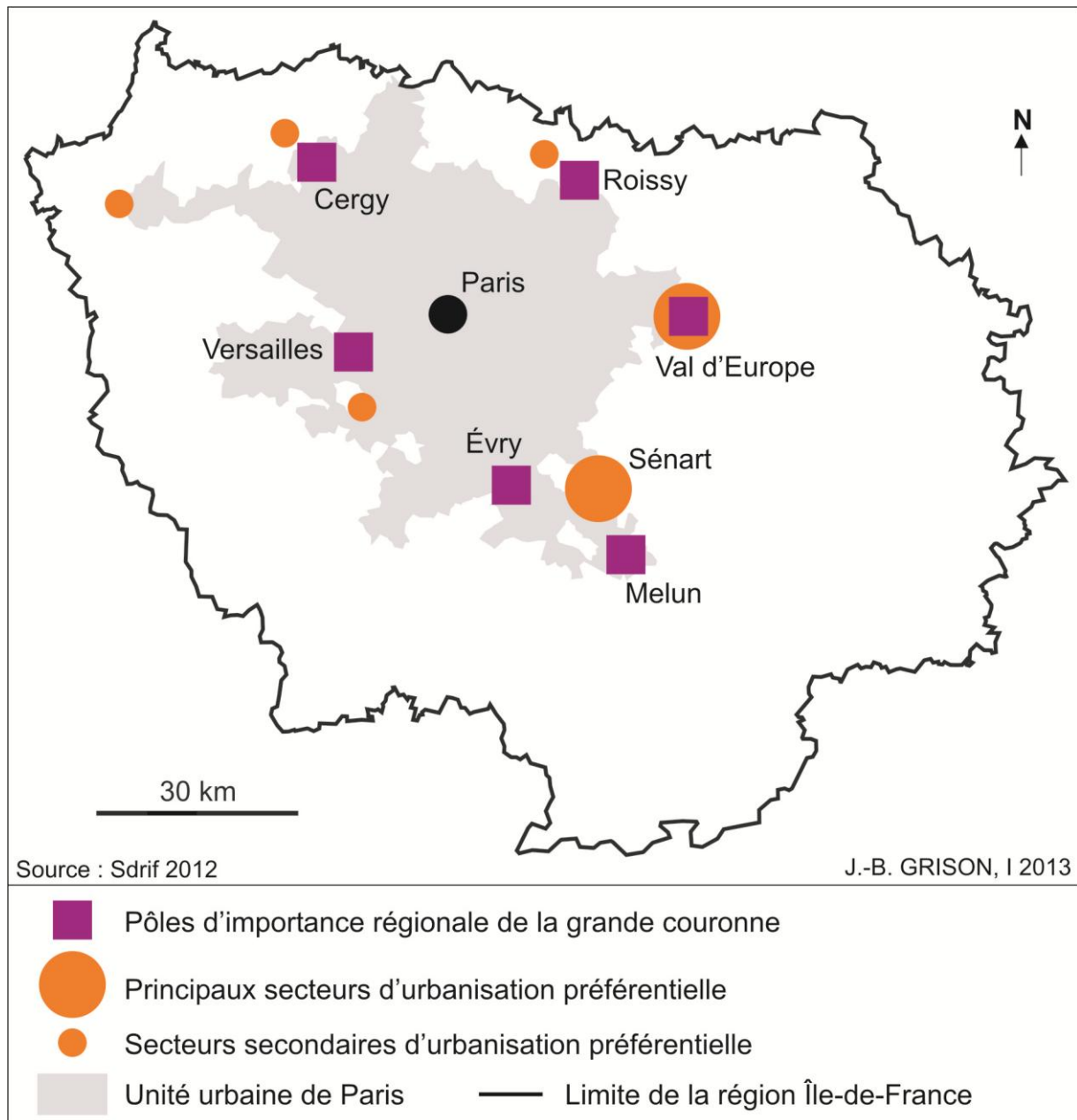
Vers une recomposition territoriale de l'Est francilien ?

Dans les années qui ont suivi l'ouverture du parc d'attractions, le secteur IV de Marne-la-Vallée est rapidement devenu un pôle d'emploi important du département de Seine-et-Marne. Mais l'implantation de Disney Village, de la gare TGV, puis du grand centre commercial du Val d'Europe en ont fait progressivement un pôle fréquenté régulièrement par un grand nombre d'habitants de la moitié est de la région Ile-de-France (Figure 3).

Les acteurs de l'aménagement de la région Ile-de-France ont fait du Val d'Europe, au fil des politiques successives d'urbanisation, un pôle structurant de l'est francilien. Dès le départ, le parc Disneyland s'est présenté comme l'opportunité d'accélérer le développement urbain d'un des derniers secteurs de villes nouvelles aménagés en France, en lui donnant un équipement moteur d'attractivité. Le Val d'Europe prend alors pleinement sa place dans la politique de rééquilibrage des polarités franciliennes, du centre vers les périphéries, de l'ouest vers l'est. Depuis les années 1980, les schémas directeurs successifs ont clairement fait de cette extension de la ville nouvelle un vecteur de canalisation de la croissance de l'agglomération parisienne, alors que les autres villes nouvelles étaient déjà urbanisées en bonne partie. Le Sdrif (Schéma Directeur de la Région Île-de-France) de 2012 place le Val-d'Europe parmi les grands « pôles d'importance régionale » de la grande couronne aux côtés

de Roissy, Cergy, Versailles, Évry et Melun. Il s'agit en outre d'un des deux « secteurs d'urbanisation préférentielle » de la région, avec celui de la ville nouvelle de Sénart.

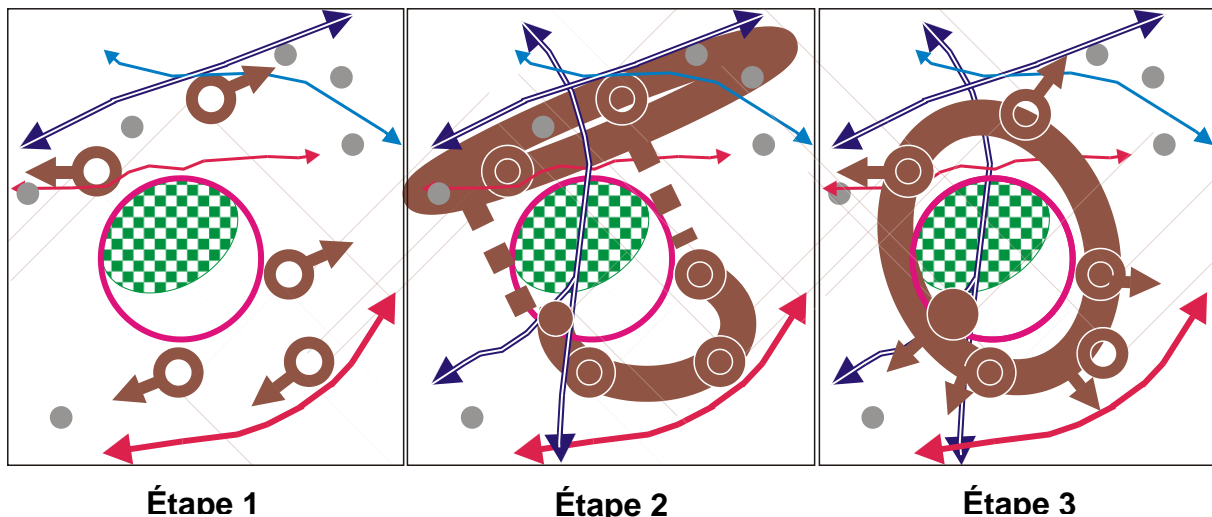
Figure 3 – Le Val d'Europe, pôle structurant à l'échelle francilienne



Les modèles de l'intégration urbaine

On peut résumer les étapes du développement urbain du Val d'Europe par quelques modèles simples d'organisation spatiale (Figure 4).

Figure 4 – Les modèles de l'intégration urbaine du Val d'Europe



- **Étape 1 : cinq villages et un pôle touristique**
Dans un premier temps, le parc d'attraction, décidé de manière exogène, s'installe sans tenir compte de l'organisation locale de la trame urbaine. Les axes de communication suivent principalement une logique radiale orientée vers Paris (à l'ouest) et Meaux (au nord-est).
- **Étape 2 : développement urbain des bourgs, renforcement de certaines liaisons**
En l'état actuel du développement du Val d'Europe, certaines liaisons se sont déjà renforcées, et les liaisons nord-sud sont en voie de renforcement. L'ensemble formé par les cinq communes prend déjà une certaine cohérence, même si la rupture nord-sud persiste.
- **Étape 3 : projet urbain « pôle est » associé à la ville nouvelle**
La logique de la planification urbaine du « pôle est » de Marne-la-Vallée devrait aboutir à un système urbain fort, cohérent et distinct des grands pôles voisins, avec des quartiers bien reliés entre eux et des interfaces multiples avec le voisinage.

3. La gouvernance du Val d'Europe en question

Les acteurs locaux du territoire du Val d'Europe sont ainsi confrontés à une recomposition profonde, inadéquate par certains aspects aux périmètres de gouvernance hérités que sont les anciennes municipalités. Il y a, d'une part, des enjeux d'aménagement très forts et, d'autre part, un jeu d'acteurs très complexe entre des structures intervenant à différentes échelles, à la mesure de l'importance de ces enjeux. Les perspectives de la gouvernance locale doivent également tenir compte du fait que l'actuel Syndicat d'Agglomération Nouvelle, associé au développement de ce territoire dans le cadre légal de la ville nouvelle, sera nécessairement appelé à s'effacer au terme des grandes opérations d'aménagement, à l'instar de ce qui s'est fait dans les villes nouvelles déjà achevées. La question de la continuité de la coopération entre les cinq communes concernées et de la forme qu'elle pourrait prendre se pose donc, à moyen terme.

C'est dans ce cadre que les élus des cinq communes concernées ont choisi d'impulser le projet de constitution d'une commune nouvelle, qui donnerait à ce nouveau centre une cohérence et une existence administrative. En effet, en l'état actuel, le nouveau pôle urbain du Val d'Europe s'est développé sans tenir compte, ni de la structuration des villes avoisinantes (comme une sorte d'île touristique reliée directement à Paris par le RER et l'autoroute), ni de

leurs limites administratives : actuellement, la nouvelle entité urbaine est partagée, pour l'essentiel, entre les deux municipalités de Chessy et Serris, sans réelle articulation avec leurs noyaux urbains respectifs. Il est révélateur, à ce sujet, de constater qu'une grande part des habitants du nouvel ensemble urbain ne connaissent pas le nom de leur maire, à l'inverse de la population des centres-bourgs (Choplin *et al.*, 2013).

II. Le projet de commune nouvelle et ses enjeux territoriaux

1. Le principe d'une commune nouvelle, ou l'intérêt d'un nouveau dispositif

Le projet de commune nouvelle au Val d'Europe intervient dans le contexte de la réforme des collectivités territoriales, initiée par la loi du 16 décembre 2012, et dont le premier objectif est l'achèvement et la rationalisation de la carte des intercommunalités fiscalisées. Le statut de commune nouvelle proposé par la même loi est, en marge de cette réforme, un outil permettant des ajustements plus fins de la trame municipale. Dans le cas où la création concerne la totalité d'une intercommunalité préexistante, elle est aussi une alternative à la refonte du maillage intercommunal, dans la mesure où la nouvelle entité sera dispensée pendant les deux premières années d'adhérer à une communauté de communes ou d'agglomération.

Le Schéma Départemental de Coopération Intercommunal est donc une conséquence directe, à l'instar du dispositif des communes nouvelles, de la loi sur la Réforme des Collectivités Territoriales. Il vise à rationaliser l'organisation du territoire en communautés de communes et d'agglomération, en proposant, notamment, l'intégration des municipalités non encore affiliées à un EPCI¹ à fiscalité propre, ainsi qu'un certain nombre de fusions de structures préexistantes.

En ce qui concerne le Val-d'Europe, alors que des opportunités d'élargissement du périmètre étaient *a priori* ouvertes, la préfecture a choisi, dans l'élaboration du schéma départemental, de maintenir en l'état l'actuel SAN, pour faciliter la mise en œuvre du processus de création d'une commune nouvelle. Du point de vue des élus locaux, cela permettrait de rentrer, à plus long terme, dans une autre communauté d'agglomération (probablement celle de Marne et Gondoire, mais d'autres acteurs locaux penchent plutôt pour un rapprochement avec le pays Créçois ou les villages périurbains situés au sud de l'autoroute A4) en étant déjà installés dans leur nouveau statut, avec le poids démographique que cela suppose (ils en seraient, en l'occurrence, la commune la plus peuplée).

2. Les enjeux territoriaux de la commune nouvelle

Une des principales motivations des élus du Val d'Europe à fusionner au sein d'une commune nouvelle est de renforcer leur poids face à l'acteur incontournable que représente l'entreprise Euro Disney SCA, gestionnaire de Disneyland, dans l'aménagement du territoire local. Parmi les arguments avancés, la volonté d'indépendance et le souhait de ne pas être contraint, à court terme, d'intégrer sans gouvernance commune une communauté d'agglomération voisine appuient également la démarche. En somme, l'idée d'un renforcement du poids des acteurs locaux en faveur d'une entité urbaine forte au sein de l'Est

¹ Etablissement Public de Coopération Intercommunale

francilien prédomine. Les partisans du projet avancent volontiers l'argument d'une commune qui pourrait être, à terme, la plus peuplée du département.

A la fin des années 2010, le centre urbain du Val d'Europe devrait constituer le principal noyau d'habitat de l'entité, concentrant au moins un tiers de la population totale attendue. Il représente d'ores et déjà le principal centre de services du secteur IV de Marne-la-Vallée, et le premier pôle commercial de l'Est francilien. La commune nouvelle contribuerait, inéluctablement, à renforcer son statut de ville à part entière, alors qu'actuellement, il s'agit d'un agrégat de quartiers administrés par plusieurs communes. Le premier signe fort de son intégration territoriale est l'inauguration en 2007, dans cet espace, du nouvel hôtel de ville de Serris, dont l'ancienne mairie, située dans le bourg, est désormais une annexe. Cela dit, cet équipement ne concerne qu'une partie du centre urbain.

Associée à la notion d'intégration territoriale, la question de l'identité locale revendiquée par la population est un élément fondamental. Or, en l'état actuel, si les habitants des centres-bourgs semblent encore, pour une part, rester attachés à leur localité, il est clair que ceux du nouvel ensemble urbain, appelés à devenir majoritaires, se définissent d'abord comme des habitants du Val d'Europe, et leur appartenance municipale actuelle n'intervient que marginalement dans la définition de leur espace de vie. La création de la commune nouvelle permettrait, par conséquent, de donner un fondement à des pratiques spatiales déjà établies.

3. Le problème des marges : quartiers périphériques et communes limitrophes

Le questionnement géographique et territorial associé à la reconfiguration des périmètres de la gouvernance locale pose inévitablement le problème de l'intégration des espaces périphériques, et du rapport de l'entité émergente avec ses limites spatiales et les structures limitrophes. Dans quelle mesure les discontinuités, internes ou externes, de différentes natures, interviennent dans la cohérence du territoire ? Pour répondre à cette question, l'analyse de la situation des marges, quartiers périphériques et entités voisines, paraît essentielle.

Les quartiers périphériques : une intégration territoriale menacée ?

En périphérie du nouveau cœur de ville, les trois communes de Serris, Bailly-Romainvilliers et Magny-le-Hongre ont connu, depuis les années 1990, l'urbanisation typique des villes nouvelles, sous forme de nouveaux quartiers d'habitat individuel ou collectifs, en voie de former une continuité urbaine avec le centre émergent. En revanche, les deux communes septentrionales, Chessy et Coupvray, si elles sont largement concernées par l'emprise des zones de loisirs de Disneyland, restent à l'écart du nouvel ensemble urbain, et deviendraient, au sein de la commune nouvelle, des quartiers périphériques dont les ouvertures se portent davantage sur des entités extérieures au Val d'Europe : Esbly pour Coupvray, Montévrain pour Chessy. Cette dernière étant concernée par l'urbanisation du nouveau cœur de ville, tend vers un clivage interne entre deux quartiers aux insertions territoriales très différenciées. La question de l'intégration identitaire, tout comme celle de la desserte par les équipements centraux de la commune nouvelle, se poserait ainsi davantage, *a priori*, pour ces deux municipalités. La localisation de l'emprise du parc d'attraction, point fédérateur dans l'urbanisation du secteur, joue ici, incontestablement, son rôle de rupture dans l'organisation urbaine de l'espace, en tant qu'emprise bloquante (accès réservé, circulation réglementée, etc.).

La question du lien avec les communes limitrophes : une cohérence territoriale perfectible ?

En outre, la recherche de cohésion urbaine de l'ensemble du Val d'Europe pose la question de l'intégration de communes limitrophes qui, à l'heure actuelle, ne sont pas associées à la démarche. L'interrogation est particulièrement évidente pour Montévrain, dont l'un des quartiers, en plein développement, est contigu au centre urbain, auquel il revendique son appartenance. A terme, c'est bien ce quartier qui assurera la continuité entre le cœur du Val d'Europe et les noyaux historiques de Chessy et Montévrain. De même, à l'est, une portion de plateau appartenant à la commune de Montry fait l'objet d'un projet de développement résidentiel (dans le cadre d'une extension du périmètre aménagé par EPAFRANCE), qui assurerait une continuité entre Magny-le-Hongre et Coupvray. Serait-il réellement pertinent que ce quartier soit exclu de la commune nouvelle ? Dans cette optique, la municipalité de Montry a formulé le vœu, dans le cadre de la rationalisation de l'intercommunalité, d'intégrer le Val d'Europe, idée pour l'instant rejetée par le SAN, qui préférerait proposer un échange de parcelles avec Magny-le-Hongre. Mais il semble évident que, si la commune nouvelle voit le jour, la question de l'intégration ultérieure de quelques entités voisines dans le cadre du « pôle est » de Marne-la-Vallée devra rester ouverte. On retient en outre que la municipalité d'Esbly, isolée jusqu'à ce jour, avait un temps formulé, au moment de la préparation du SDCI, le vœu d'intégrer le Val-d'Europe, avant de se résigner à rejoindre la vallée du Grand Morin autour de Crécy-la-Chapelle. Enfin, le village de Chalifert, pourtant intercalé entre Chessy et Coupvray, a choisi d'intégrer la communauté de communes Marne et Gondoire avec laquelle la continuité territoriale n'est qu'artificielle (pas de voie de communication directe).

III. La commune nouvelle en débat : premiers pas d'un nouveau statut de collectivité locale

1. Les enjeux locaux : une analyse des contributions au débat public

Les habitants des cinq communes du Val d'Europe ont eu l'opportunité, pendant toute la durée du débat, de déposer leur avis sur un site Internet dédié. L'analyse des formulations ainsi recueillies, tant enthousiastes que défavorables à la commune nouvelle, permet de saisir les principaux enjeux perçus comme majeurs pour l'avenir de la gouvernance locale. On peut aisément classer ces arguments en quelques grandes catégories, au sein desquelles s'opposent, à chaque fois, des positions partisans et opposées au regroupement.

L'identité locale

L'identité locale oppose, grossièrement, les habitants des bourgs attachés à un esprit « village », refusant la logique d'urbanisation généralisée, à ceux qui revendiquent une appartenance claire au Val d'Europe en tant qu'entité géographique. Il est notamment évident, pour nombre d'habitants du nouveau centre urbain, que l'attachement au « Val d'Europe » est plus fort que celui qu'on pourrait avoir à Serris, et à plus forte raison à Chessy pour le quartier ouest. Au-delà de cette opposition géographique, apparaît un clivage entre ruralité et urbanité : l'idée d'une « identité villageoise », consacrée par l'autonomie de la localité d'origine, serait seule garante de la préservation du peu qu'il reste de ruralité dans cet espace périurbain en croissance rapide. Serait-ce un combat d'arrière-garde devant l'inéluctable développement de la ville nouvelle ? Ou alors, le maintien d'un sentiment d'appartenance au monde rural serait-il possible au moyen d'un aménagement respectueux des héritages et du

patrimoine ancien ? A l'inverse, pour une autre partie de la population, la reconnaissance institutionnelle d'une entité urbaine du Val d'Europe validerait une entrée de plain-pied de ce territoire dans une urbanité souhaitée, forte, synonyme de progrès... Les deux positions se rejoignent, ce clivage reposant sur les sentiments identitaires divergents des individus.

La conception de la vie politique

La vie politique locale et son mode de gestion est un point de débat, lui aussi, assez clivant et récurrent. La crainte d'une professionnalisation accrue de la vie politique, synonyme de davantage d'implication partisane des élus, de risques de parachutages et d'éloignement entre le conseil municipal et la population, s'oppose au souhait de voir émerger localement des personnalités politiques d'envergure, qui pourraient, dans le cadre de la commune nouvelle, bénéficier d'une assise municipale forte.

Les questions financières et administratives

La question fiscale revient souvent dans les débats entre élus et citoyens. La fusion des communes du Val d'Europe en une commune nouvelle pourrait-elle avoir pour conséquence d'augmenter les impôts locaux ? Ou au contraire, de les diminuer ? Les deux hypothèses sont avancées l'une contre l'autre, perspective des économies d'échelles et de la diminution des coûts pour les uns, crainte de devoir financer des grands équipements et payer pour les communes déléguées les moins bien dotées en harmonisant les taux d'imposition vers le haut, pour les autres. L'expérience montre qu'aucune doctrine ne prédomine de manière certaine dans ce cas, et qu'il est très difficile d'établir une relation *a priori* entre fiscalité locale et regroupements municipaux.

Gouvernance et la planification locale

L'enjeu de la planification urbaine, dans un contexte de très fort développement par l'intermédiaire de l'aménagement du secteur IV de Marne-la-Vallée, est probablement un point crucial, qui a largement contribué au lancement du débat sur la commune nouvelle par les acteurs locaux. Une idée importante des partisans du regroupement est de constituer un acteur local fort face à Eurodisney SCA et l'État, qui sont les principaux acteurs de l'urbanisation du secteur. L'autre point relatif à la gouvernance locale concerne les perspectives liées à l'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité seine-et-marnaise. En effet, les dirigeants de l'actuel SAN du Val-d'Europe sont partagés entre le désir de rester autonomes (quitte à s'étendre, ultérieurement, à quelques communes voisines), et celui de s'agréger avec une autre communauté de commune, à l'est (pays Créçois) ou à l'ouest (Marne et Gondoire). Ces perspectives incertaines cristallisent certains débats. Notamment, la peur de disparaître au sein d'une vaste communauté d'agglomération groupant les secteurs III et IV de la ville nouvelle, et plus spécifiquement Bussy-Saint-Georges dont l'urbanisme est loin de faire l'unanimité, montre une opposition entre ceux qui considèrent que la commune nouvelle serait un moyen d'être une entité forte au sein du futur EPCI et de mieux se défendre (le Val d'Europe devrait être, à terme, plus peuplé que Bussy-Saint-Georges), et ceux pour qui la création d'une commune nouvelle, par l'obligation qu'elle engendrerait de rejoindre ultérieurement une intercommunalité voisine, serait une manière de se soumettre inéluctablement au territoire voisin et de perdre une partie de l'autonomie du secteur.

2. La mise en suspens du projet au Val d'Europe : quels enseignements ?

Le calendrier du projet, conduit à grands renforts de communications, a fait place à de multiples réunions publiques au cours des années 2011 et 2012. Un site Internet dédié, interactif, permettait de suivre la progression de la démarche. A l'issue de la phase d'expertise initiale, puis de la consultation publique qui a recueilli les avis de nombreux acteurs et habitants du territoire aux positions variées, les conseils municipaux des cinq communes qui avaient, en amont, donné leur accord au lancement des études et à l'enquête publique, ont eu à se positionner dans la perspective de l'aboutissement de la démarche.

Après délibération simultanée, le 5 juillet 2012, des cinq conseils municipaux, quatre d'entre eux se sont prononcés en faveur de la création d'une commune nouvelle au Val d'Europe, mais la cinquième, Serris, s'y est déclarée opposée. Si son maire ne refusait pas, sur le principe, l'idée d'une fusion des cinq communes, il a manifesté, ainsi qu'une majorité de son équipe municipale, quelques réserves quant à la tournure prise par la procédure. D'une part, il avance que la commune nouvelle n'était pas inscrite au programme lors des élections municipales de 2008, et par conséquent, il ne se considère pas comme légitime devant ses électeurs pour prendre une décision aussi importante sur l'avenir du territoire. D'autre part, il est convaincu que l'organisation d'un référendum local serait nécessaire compte tenu de l'ampleur des enjeux, or, les maires des autres municipalités, à commencer par le président du SAN, ne sont pas favorables, pour l'heure, à cette option.

Légalement, ce refus ne remet pas directement en cause le processus qui pourrait se poursuivre par d'autres moyens, en particulier par une consultation de l'ensemble de la population par voie de référendum. Cependant, pour des raisons politiques évidentes, les élus concernés ont choisi, pour l'instant, de stopper le processus, au moins jusqu'en 2014. Cette mise en suspens pose plusieurs questions quant à l'avenir possible du territoire.

D'une part, est-il envisageable que les quatre municipalités ayant délibéré favorablement poursuivent la démarche sans Serris ? La question a déjà été soulevée par certains acteurs locaux. Cependant, cette hypothèse semble difficilement crédible, dans la mesure où la cohésion territoriale de l'ensemble serait lourdement affectée : c'est sur la commune de Serris, en effet, que se trouve la plus grande partie du nouvel ensemble urbain du Val d'Europe, ainsi que le grand centre commercial du même nom. La commune nouvelle serait, en quelque sorte, amputée de son centre.

D'autre part, l'abandon du processus de fusion de communes soulève à nouveau la question de l'élargissement de l'intercommunalité actuelle. Si la commission départementale pour la coopération intercommunale avait, dans le schéma de 2011, maintenu en l'état le périmètre du SAN du Val d'Europe pour faciliter la création de la commune nouvelle, il n'en est pas moins vrai que les communes voisines qui avaient émis un souhait de rattachement autour du secteur IV de Marne-la-Vallée avaient des arguments parfaitement recevables en ce sens, en matière de cohérence territoriale. Y aurait-il, dès lors, la perspective d'une nouvelle négociation du périmètre de la communauté de communes ? Le conseil municipal de Montry a renouvelé sa demande de rattachement le 31 août 2012, soit après la décision d'interrompre le processus en faveur de la commune nouvelle. On peut supposer, dans ces conditions, que l'acceptabilité de cette demande devrait évoluer. Les élus du Val d'Europe sont, eux-mêmes, partagés sur une telle évolution.

3. Les premières communes nouvelles : quelques éléments de comparaison

Les deux premiers regroupements municipaux sous la forme d'une commune nouvelle telle que définie par la loi du 16 décembre 2010 sont intervenus au 1^{er} janvier 2012. Plusieurs autres sont valables depuis le 1^{er} janvier 2013. Une observation rapide de ces quelques cas permet de comprendre que les motifs de fusion, tout comme les formes de cohésion territoriale obtenues, peuvent être assez différentes.

Nom anciennes communes	Nom commune nouvelle	Date de l'arrêté	Date d'entrée en vigueur
Bihorel Bois-Guillaume	Bois-Guillaume-Bihorel	29/08/2011	01/01/2012
Bleury Saint-Symphorien-le-Château	Bleury-Saint-Symphorien	27/12/2011	01/01/2012
Agnières-en-Dévoluy La Cluse Saint-Disdier Saint-Étienne-en-Dévoluy	Le Dévoluy	12/03/2012	01/01/2013
Baugé Montpollin Pontigné Saint-Martin-d'Arcé Vieil-Baugé	Baugé-en-Anjou	30/03/2012	01/01/2013
Saint-Clémentin Voultegon	Voulmentin	14/09/2012	01/01/2013
Bourg-de-Thizy La Chapelle-de-Mardore Mardore Marnand Thizy	Thizy-les-Bourgs	29/10/2012	01/01/2013
Nuelles Saint-Germain-sur-l'Arbresle	Saint-Germain-Nuelles	05/11/2012	01/01/2013
Bénévent-et-Charbillac Les Infournas Saint-Bonnet-en-Champsaur	Saint-Bonnet-en-Champsaur	09/11/2012	01/01/2013
Chemillé Melay	Chemillé-Melay	12/11/2012	01/01/2013
Clefs Vaulandry	Clefs-Val-d'Anjou	19/11/2012	01/01/2013
Beaussais Vitré	Beaussais-Vitré	21/11/2012	01/01/2013

Au 1^{er} janvier 2012, les deux créations observées de communes nouvelles concernent à chaque fois deux communes. Dans le premier cas, il s'agit de deux entités urbaines de l'agglomération de Rouen, Bois-Guillaume et Bihorel, dans le second, de deux villages ruraux de l'Eure-et-Loir, Bleury et Saint-Symphorien-le-Château.

Les communes nouvelles devant être créées en janvier 2013, et pour lesquelles l'arrêté a déjà été signé, concernent parfois des périmètres plus importants. On peut noter, d'une part, le Dévoluy, où quatre municipalités fusionnent au sein d'un territoire de montagne très faiblement peuplé et, d'autre part, Baugé-en-Anjou et Thizy-les-Bourgs, où cinq entités s'unissent autour du chef-lieu de canton. Chemillé-Melay intervient aussi pour renforcer le poids d'une petite ville, tandis que Saint-Bonnet-en-Champsaur, chef-lieu de canton, agrège deux communes voisines peu peuplées. Les autres fusions concernent des villages périphériques, qui renforcent ainsi leur poids face au centre local voisin. La création de Clefs-Val-d'Anjou, dans la même intercommunalité que Baugé-en-Anjou, apparaît comme une

forme de réponse au regroupement des cinq communes autour du chef-lieu. Dans les Deux-Sèvres, Saint-Clémentin et Voultegon se rassemblent entre deux autres communes issues de fusions des dernières décennies, Nueil-les-Aubiers et Argenton-les-Vallées.

Le cas du Dévoluy est le seul dans lequel la commune nouvelle en création reprend le périmètre exact d'une communauté de communes préexistante. Il présente un autre point commun avec le cas du Val-d'Europe, celui d'accueillir un équipement touristique important et fédérateur, à savoir deux stations de sports d'hiver présentant des infrastructures lourdes et coûteuses.

Les débats se sont aussi déroulés de manières variables. Une des situations les plus délicates a sans doute été celle de Bois-Guillaume-Bihorel, où la décision a été prise malgré un résultat négatif lors d'un référendum local, lequel a été considéré comme caduc en raison d'un taux de participation inférieur à 50 % des électeurs inscrits. La fusion entre Chemillé et Melay relève, elle aussi, d'une forme de passage en force, puisque les opposants au projet ont organisé un référendum local informel auquel la majorité de la population a participé et où le non l'a emporté très largement, mais le conseil municipal n'en a pas tenu compte et a voté favorablement à la commune nouvelle.

Au total, un peu plus d'une trentaine de municipalités connaissent une évolution de leur statut vers une douzaine de communes nouvelles en 2012 et 2013. Même s'il représente moins d'un pour mille de l'ensemble des communes françaises, ce chiffre correspond à peu près aux attentes formulées par Philippe Richert, alors ministre des Collectivités territoriales, lors du conseil des ministres du 25 janvier 2012 : il prévoyait alors que 13 communes nouvelles seraient créées entre 2012 et 2013. Il ne manque que le Val-d'Europe ?

Enfin, le caractère nouveau de la commune nouvelle nous laisse encore dans l'expectative sur certains points. À divers titres, l'issue, dans ces jeunes structures, des élections municipales de 2014 sera déterminantes, car se posera alors l'applicabilité, ou non, des dispositifs de gouvernance prévus et promis, dans presque tous les cas, par les élus concernés à leurs concitoyens. Par exemple, la nomination, par le conseil municipal, d'un maire délégué dans chaque ancienne commune sera-t-elle toujours possible, quand on sait que le scrutin de liste proposé ne garantit aucunement la représentation de chacune ? Les conseils de commune déléguée, nommés par le conseil municipal, seront-ils à même de remplir leur rôle de relai de proximité dans les localités ? Nombre d'élus qui réfléchissent à l'évolution de leur statut municipal vers une commune nouvelle buttent sur ces questions de représentativité et de mode de scrutin. Certaines de ces interrogations étaient d'ailleurs sous-jacentes dans les motifs de refus avancés par le conseil de Serris à propos du Val-d'Europe. Il ne nous semble pas impossible que des aménagements législatifs conduisent à corriger, dans les deux ou trois ans à venir, ce point, dont la solubilité reste toutefois très délicate.

Conclusion

Le projet de commune nouvelle est un révélateur intéressant des processus en cours de construction et reconfiguration urbaine, avec une portée majeure sur le système urbain et périurbain de l'Est francilien. Il s'agit, en outre, d'un exemple inédit de projet de fusion municipale autour d'un grand équipement de loisirs et à l'échelle d'une intercommunalité entière, même si l'on peut trouver, par ailleurs, des points de comparaison avec d'autres regroupements intervenus en France depuis les années 1960. Par ailleurs, la mise en suspens, en juillet 2012, du projet suite au refus d'une des communes membres révèle les difficultés de

renforcer un nouvel espace administratif à cette échelle, et de dépasser la pesanteur des découpages locaux bicentenaires. Néanmoins, cette expérience présente un réel intérêt dans la mesure où, d'une part, elle a permis une large concertation de la population locale sur son avenir et ses projets communs et où, d'autre part, elle est riche d'enseignements sur les intérêts et limites de la démarche, pour les autres collectivités voulant tenter l'expérience.

Bibliographie

BERGER M., 2004, *Les périurbains de Paris : de la ville dense à la métropole éclatée*, Paris, CNRS, coll. Espaces et milieux, 317 p.

BERGER M., 2006, « Périurbanisation et accentuation des logiques ségrégatives en Île-de-France », *Hérodote*, Paris, La Découverte, n° 122, p. 198-211.

BOULET M., 2011, « Les communes nouvelles, remède à l'émiettement communal ? », *Actualités juridique, collectivités territoriales*, p. 456-460.

CHOPLIN A., CLERVAL A., DELAGE M., 2013, « Habiter le Val d'Europe, des inégalités et centralités à interroger », *20 ans de transformations économiques et sociales au Val-d'Europe*.

CHOPLIN A., DELAGE M., 2011, « Mobilités étudiantes et espaces de vie dans l'Est Francilien : les jeux de l'intermédiarité spatiale », in *Les mobilités spatiales dans les villes intermédiaires*, Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise-Pascal, n° 29, p. 49-71.

GIROUD M., MAINET H., EDOUARD J.-C. (dir), 2011, *Les mobilités spatiales dans les villes intermédiaires*, Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise-Pascal, n° 29, 494 p.

IMBERT C., 2005, *Les ancrages des habitants des villes nouvelles franciliennes : des bassins de vie en construction*, thèse sous la direction de T. Saint-Julien, Université Paris I, 371 p.

MOREAU J., 2011, « La commune et la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », *La Semaine juridique – administrations et collectivités territoriales*, Paris, LexisNexis, n° 2, p. 23-25.